

DECISÕES PÚBLICAS E DELIBERAÇÃO¹

Giandomenico MAJONE

Tradução: Marcia Teixeira de SOUZA²

Muitos autores sustentam que as idéias podem representar um papel importante na elaboração das decisões públicas e na mudança institucional. As provas empíricas que eles apresentam são, frequentemente, muito convincentes, mas tendem a se limitar aos exemplos estudados.

Falta, ainda, uma interpretação teórica sobre as condições gerais que favorecem a utilização de argumentos racionais e dos fatores que condicionam a sua recepção.

Nossa tese principal é a de que, nas questões de decisões públicas, as idéias e a deliberação têm importância decisiva quando as decisões se baseiam antes na idéia de eficácia (como aumentar o bem-estar geral) do que na de redistribuição de recursos de um grupo da sociedade para outro.

As idéias são nulas se a política é um jogo de soma zero: quando os ganhos de um grupo correspondem às perdas de outro, apenas o poder e os interesses contam.

Mas a vida política pode também ser um jogo cooperativo de soma positiva no qual os membros de uma comunidade participam tendo em vista seus interesses recíprocos.

Nesse contexto, a análise e a deliberação influem sobre a descoberta de soluções vantajosas do ponto de vista coletivo. Isto posto, es-

1 Tradução do artigo "Décisions publiques et délibération". *Revue Française de Science Politique*, v. 44, n. 4, 1994. (Texto original em inglês).

2 Departamento de Antropologia, Política e Filosofia - Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - 14800-901 - Araraquara - SP.

ses argumentos vêm sendo utilizados, também, para justificar ou para combater as políticas de redistribuição. Todavia, examinando-se atentamente tais argumentos, nota-se que eles se baseiam, principalmente, na idéia de eficácia. Desse modo, a eles recorre-se para provar que um dado método de distribuição de renda – por exemplo, o das transferências de renda de tipo soma zero – é mais eficaz do que um método que modifica os preços relativos. Ou, ainda, para sugerir meios de atenuar os efeitos de medidas de aumento da eficácia sobre uma política de distribuição.

No passado, a política de idéias foi, muitas vezes, negligenciada, particularmente pelas escolas neopluralista e neocorporativista. Essa atitude decorre, na verdade, da preocupação, quase exclusiva, com as políticas de redistribuição. Por outro lado, a atenção atual pela deliberação em decisões públicas reflete uma tomada de consciência crescente sobre a importância da eficácia em política. As transformações políticas, nesses dez anos, caracterizam-se, de fato, por um relativo abandono da problemática da redistribuição de renda em nome da eficácia.

Mostraremos, inicialmente, que a deliberação tem uma importância decisiva quando as decisões públicas se baseiam nas questões de eficácia. Analisaremos, em seguida, dois modos de deliberação fundamentais: os argumentos de exequibilidade e os argumentos pós-decisionais ou “justificações racionais *ex-post*”. Dado que a eficácia se define em relação a um conjunto de escolhas realizáveis, os argumentos que se referem à exequibilidade de diversas políticas propostas ocupam um lugar privilegiado nas deliberações. Os argumentos pós-decisionais, por outro lado, facilitam a cooperação entre os atores transformando um jogo de uma partida em um jogo interativo. A obrigação de apresentar as razões de uma decisão, mesmo que sejam inteiramente *a posteriori*, é uma condição preliminar do debate público.

A redescoberta da eficácia

Reprovava-se, numa certa época, aos teóricos das decisões públicas pelo fato de serem muito abstratos, demasiadamente favoráveis a um racionalismo sinótico e pouco sensíveis às realidades políticas e institucionais. Em suma, eles foram descartados em razão de sua inutilidade política. De fato, no decorrer dos anos 60 até certa parte da década de 1970, a eficácia prática da análise das decisões públicas verificou-se muito limitada. Assim, inúmeras monografias demonstraram que as análises de custo e benefício foram sistematicamente ig-

noradas pelos governos quando estes resistiam em fixar prioridades ou escolher entre diferentes alternativas. Ou nelas se basearam para justificar, *a posteriori*, as decisões tomadas por outras razões. Isto posto, a avaliação profissional das escolhas públicas parece não ter tido muito impacto na busca ou interrupção dos programas públicos. Depois essa tendência se modificou.

Assinalamos que, no fim dos anos 70, as análises produzidas por um número crescente de teóricos tiveram efeitos bastante visíveis. Na Europa e nos Estados Unidos, intensos debates intelectuais precederam o movimento de desregulação e de privatização, bem como o de reforma e de regulamentação da ajuda social. Os meios de ação, tais como o imposto sobre a poluição ou o mercado do direito de poluir, rejeitados, durante muito tempo, tanto pelos políticos como pelos burocratas e aclamados pelos defensores do meio ambiente, foram levados seriamente para além dos circuitos universitários e implementados.

Os tribunais americanos e, em menor medida, os europeus buscam examinar as decisões das autoridades administrativas a partir dos fundamentos dessas medidas e não apenas pelas questões de procedimento. Generaliza-se a opinião de que as políticas públicas devem ser corretas e não serem, apenas, o resultado de lutas entre grupos. Exigiu-se dos administradores que associassem discurso ético e competência técnica para alcançar decisões sinóticas: isto é, corretas no fundamento e legítimas porque democráticas (Shapiro, 1988). Propunha-se que os tribunais exigissem das autoridades executivas uma prova de que as políticas tinham, de fato, maximizado os benefícios sociais líquidos respeitando os constrangimentos estatutários, orçamentários e informacionais (Rose-Ackerman, 1992; Sunstein, 1990).

Paralelamente ao desenvolvimento temático sobre as decisões públicas e do direito público, as noções, tais como rede de reflexão (*issue networks*), cultura de governo, política de idéias, profissionalismo em matérias de decisões políticas, comunidade epistêmica, saber consensual e, sobretudo, deliberação em matéria de programas políticos, ampliaram-se nos trabalhos de ciência política e de relações internacionais. Recusa-se, então, considerar as idéias e os argumentos como o simples reflexo dos interesses de grupos ou das condições materiais. E, pelo contrário, reconhece-se, cada vez mais, que as idéias têm o poder de modificar a percepção que um grupo tem de seus próprios interesses e de tornar possíveis novas linhas de ação que afetam o mundo material (Hall, 1989).

Desse modo, no curso desse período, a noção de interesse público conheceu uma renovação notável. Na década de 1970, pensava-se que

a teoria econômica da regulação e, de modo mais geral, a escola das decisões públicas (*public choice school*) tivessem reduzido ao silêncio as teorias fundadas sobre a noção de interesse público. Teorias similares pretendiam representar os desejos normativos e não explicavam os fenômenos reais. Por exemplo, ainda que a teoria normativa da regulação, fundada sobre a noção de interesse público, apontasse que as deficiências do mercado são as que justificam a introdução de uma regulação pública, George Stigler, em seu artigo pioneiro, sustentava que a “regulação é obtida pelo mundo da indústria e funciona, primordialmente, para lhe trazer vantagens” (Stigler, 1971, p.3).

A doutrina de Stigler postula que o que importa a cada um dos atores do jogo da regulação é sua riqueza ou sua utilidade, e não a riqueza social agregada. Isto porque o objetivo verdadeiro da regulação pública é a redistribuição e não o aumento da eficácia de uma intervenção que resultaria na correção das deficiências do mercado.

A capacidade de previsão dessa teoria, apesar de sua popularidade nos meios universitários, foi bastante limitada. Dificilmente poderíamos afirmar que os domínios importantes da regulação, como a legislação antitruste, a proteção ao meio ambiente e ao consumidor, bem como os problemas de saúde e de segurança no trabalho foram concebidos e aplicados, de modo vantajoso, aos produtores (Wilson, 1980; Kalt & Zupan, 1984; Majone, 1989). Uma dificuldade, ainda mais grave, na teoria de Stigler é ela não ter obtido sucesso em fornecer uma explicação satisfatória sobre o fato de que a maior parte das indústrias do setor concorrencial não é submetida a uma regulação em matéria de preço ou de entrada no mercado, mesmo que os produtores assinalassem que tal regulação fosse de seu interesse. Depois de ter anotado essas insuficiências na doutrina em foco, Sam Peltzman (1989, p.17) observou que “se a atração permanente exercida pela teoria normativa, junto aos economistas, tem qualquer fundamento empírico, talvez possa ser o do seu êxito aparente como teoria da origem da regulação. A correspondência entre a teoria normativa e a realidade do exercício de uma atividade reguladora parece evidente”.

Esses desenvolvimentos estão relacionados: estando claro que uma política eficaz é uma política que favorece a riqueza social agregada, em detrimento dos grupos particulares, é impossível identificar soluções eficazes sem apelar ao interesse público definido, caso a caso, pela deliberação em questões de decisões públicas. Assim, a concepção de política como um jogo de soma positiva que beneficia a todos é prova de uma coerência considerável. Não é fácil situar sobre o mesmo contraponto tradicional de direita-esquerda a concepção de política

assinalada acima, cujas origens na filosofia de Locke e na escola contratualista conduzem a uma recusa da essencialidade das questões de redistribuição e postula à política a tarefa principal de compensar as deficiências do mercado e de criar bens comuns puros.

Nos Estados Unidos, por exemplo, os progressistas e os conservadores *reaganics* concordam que a intervenção do governo na economia deveria ser justificada pela referência às deficiências do mercado e que, tanto quanto possível, uma política de regulação deve se apoiar na estimativa de custo e benefício. Esses dois grupos políticos são favoráveis à regulação pelo mercado e à utilização de parâmetros econômicos na implementação de políticas públicas. Atualmente, essas posições são largamente aceitas pela esquerda européia.

De um ponto de vista histórico, não é difícil explicar essa convergência ideológica. Na Europa como nos Estados Unidos, a esquerda e a direita consideravam, via de regra, que o aumento sem precedente dos custos dos programas de redistribuição dos anos 60 e começo dos 70, assim como os poderosos grupos de pressão defendendo seus interesses particulares (tema central da controversa publicação de Mancur Olson, *The rise and decline of nations*, 1982) constituíram uma grave ameaça não somente à eficácia do Estado democrático, mas também à sua legitimidade. Essas diferentes correntes de pensamento convergiam a uma crítica ao pluralismo.

Do equilíbrio dinâmico dos pluralistas à paralisação dos grupos de interesses

Segundo os fundadores da doutrina pluralista moderna, uma decisão pública é um equilíbrio alcançado, em um dado momento, na luta entre grupos de interesses em concorrência, e o voto legislativo sobre uma dada questão é o reflexo direto do equilíbrio do poder entre esses grupos. Quando os grupos são definidos adequadamente, tudo está definido, afirmava Arthur Bentley em 1908. Em 1956, Robert Dahl continuava afirmando que não se pode descrever o funcionamento efetivo das sociedades democráticas como uma oposição entre maiorias e minorias: "Só podemos distinguir grupos de categorias e de dimensões diversas que buscam, de modos distintos, alcançar seus objetivos, habitualmente às expensas de outros grupos, pelo menos em parte" (Dahl, 1956, p.131).

Um corolário imediato desse reducionismo pluralista é que nem as idéias nem as instituições têm influência e, por conseqüência, não

é necessário incluí-las em um modelo teórico sobre o mecanismo de decisão pública. Podemos citar novamente A. Bentley: "As idéias não são outra coisa senão o reflexo dos grupos (1967, p.169).

Um grupo pode invocar o interesse público em apoio a suas reivindicações — mas isso, segundo Bentley, não é outra coisa senão um subterfúgio publicitário para exprimir suas exigências mais sedutoras. Sobre o tema das instituições, Bentley, Truman e, sobretudo Lathan reconheceram que as autoridades públicas e os agrupamentos dos responsáveis públicos representam um papel independente, mas apenas enquanto grupos de interesses entre outros grupos de interesses. Na maioria desses casos, entretanto, os atores principais da tomada de decisões governamentais na tradição pluralista são os grupos privados (Lindblom, 1965, p.13). Uma tomada de decisão governamental despojada de uma consolidação institucional e de embasamento ideológico é uma série de jogos de soma zero entre jogadores de força inegável.

Os pluralistas reconhecem que os grupos dispõem de um poder inegável e que o acesso ao processo de decisão é mal repartido. Não obstante, suas conclusões gerais indicavam que todos os grupos ativos e legítimos da população se farão ouvir em algum estágio desse processo. É possível que o poder sobre os resultados de uma política seja desigualmente repartido; todavia, um determinado acesso à decisão é possível. A conclusão de Dahl era a de "que isto não é uma vantagem banal em um sistema político" (1956, p.150). Assim, no início dos anos 60, o pluralismo não se tornou apenas uma forma de explicação do que é, mas do que deveria ser.

Para demonstrar que uma comunidade de interesse não é uma condição suficiente de formação de grupos ativos e legítimos, Mancur Olson dissolveu essa concepção benevolente da concorrência entre os grupos de interesses. De fato, em razão da expansão do fenômeno do isolamento dos indivíduos, os interesses particulares tendem a ser mais facilmente organizados em grupos do que o interesse geral de um grande número (Olson, 1965).

Em virtude dessa mesma lógica, se se escolher entre uma política de crescimento da eficácia e uma política de distribuição (isto é, entre aumentar o tamanho do bolo e se perguntar como cortá-lo), os grupos de interesses particulares irão preferir a redistribuição, pois ela possibilita maiores chances de obter uma parte maior da produção social. Com o tempo, a influência crescente dos grupos de pressão organizados em torno dos interesses particulares deformam o preço, reduzem a concorrência e o crescimento econômico — produzindo o que

McFarland designa como "a estagnação dos grupos de interesses", isto é, uma economia em estagnação, senão em declínio (McFarland, 1992, p.60-5). Além disso, a redução do alcance dos interesses comuns largamente compartilhados, a insistência intensificada sobre as questões de redistribuição em razão do aumento do número dos grupos de interesses particulares fazem da vida política um fator cada vez maior de divisão. Nos conflitos de redistribuição, nenhum grupo pode obter ganhos sem que outros experimentem perdas, ao menos equivalentes, engendrando assim ressentimentos (Olson, 1982, p.41-7). Se é possível que um grupo perca benefícios para que um outro ganhe, isso decorre, evidentemente, do fato de que a redistribuição não é uma operação gratuita, mas, ao contrário, ela conduz, via de regra, a "perdas totais". Ou seja, o custo social que representa o empenho em construir e fazer funcionar o sistema de redistribuição ou a tentativa de escapar dele.

A primeira reação a essas críticas endereçadas à política de grupos consistiu, segundo as palavras de Martin Shapiro, "numa busca quase frenética de um pluralismo cada vez mais aperfeiçoado" (Shapiro, 1988, p.49).

Nos anos 60 e 70, a doutrina pluralista exerceu uma influência considerável sobre o direito administrativo americano. Os grupos, cada vez mais, obtinham o direito de tomar parte nos processos de tomada de decisão das autoridades que definiam a regulação, e também entravam com ações na justiça contra as decisões tomadas por essas autoridades, quando estas não lhes convinham. As autoridades eram premidas a aceitar as interpretações emitidas pelo público sujeito das regulamentações em questão, e mesmo a elas responder. Ou solicitavam à administração que reservasse os financiamentos públicos aos grupos menos favorecidos, a fim de assegurar a igualdade de acesso ao processo de regulamentação. As regras de procedimento foram ampliadas a fim de incluir pessoas que, na realidade, não tivessem, sobre as decisões administrativas, interesses diferentes daqueles dos cidadãos comuns. "Os tribunais pretendiam examinar, sobretudo, o processo de elaboração da regulação – e o invalidavam quando percebiam que a autoridade reguladora tinha omitido a menor reivindicação do menor grupo de interesse" (ibidem, p.49-50).

À época em que ocorreram essas tentativas de aperfeiçoamento da política de grupo, iniciava-se, também, a renúncia à doutrina pluralista. Tornara-se evidente a dificuldade de garantir igualdade de acesso aos diferentes grupos de interesses, ao processo de tomada de decisão. Além disso, a experiência tinha mostrado que a exigência de "diálogo" poderia ser utilizada pelos interesses econômicos poderosos

para retardar as decisões de regulamentação em questões tais como proteção do meio ambiente, da saúde ou segurança do trabalho.

Quando se percebeu que ocorria “perda total”, ocasionada pela política de grupo, detectou-se que existia um interesse público ou ainda uma política pública adequada, irredutível à soma dos interesses particulares. A execução da política de grupos acaba por desembocar em políticas públicas ineficazes, do ponto de vista econômico, como as transferências de subvenções às explorações agrícolas ou aos produtores de carvão. E, mesmo assim, os grupos de interesse em questão lutarão, vigorosamente, por tais políticas.

A política da eficácia

Aqueles a quem a concorrência dos grupos não satisfazia podiam se voltar para o critério da racionalidade ou da eficácia para julgar as políticas públicas e afirmar que os mecanismos de tomada de decisão racional ou “sinótica” são os melhores possíveis. Uma “boa” política não é mais o produto da concorrência dos grupos mas o resultado de uma análise racional (Shapiro, 1988, p.15-6). Todavia, está claro que não se pode reger todas as questões submetidas à decisão política em função desse critério. As considerações ligadas à eficácia dificilmente jogam um papel na política, se é verdade que uma situação política é “justamente uma situação que se apresenta quando os partidos disputam não sobre atividades mutuamente úteis, mas sobre a legitimidade de suas posições respectivas iniciais” (Barry, 1965, p.313). Nessa perspectiva, as considerações de eficácia se originam na economia, ao passo que a política se ocupa da redistribuição, isto é, a atribuição autoritária de direitos de propriedade. Certos autores preferem dizer que a atividade econômica é, no essencial, um jogo de soma positiva, ao passo que a política é um jogo de soma zero (Riker, 1962).

Mas, como está indicado acima, trata-se de uma concepção de política ultrapassada, sem a devida consideração da dimensão política do número crescente de políticas públicas cujo objetivo foi compensar as diferentes deficiências do mercado. As políticas de meio ambiente, por exemplo, tentaram reduzir as externalidades negativas, obrigando tanto os produtores como os consumidores a incluírem em seu cálculo o custo social da poluição. Se essas políticas tiveram êxito em reduzir a diferença entre custo privado e custo social, isto constitui um aumento da eficácia da intervenção, isto é, quando se passa de um ponto situado dentro da fronteira de eficácia (ou fronteira de Pareto) para

um ponto situado sobre esta fronteira. O mesmo raciocínio se aplica à maioria das outras políticas de regulamentação social, como a proteção ao consumidor, a gestão dos riscos e da saúde no trabalho. Não é por acaso que todos os exemplos citados por Shapiro são no sentido de abandonar a concorrência entre grupos em benefício da tomada de decisão "racional" (medida de seu impacto) – no meio em que se incide, exigências para que as decisões das autoridades sejam justificadas por uma análise de custo e benefício, regulamentos fixos para que as autoridades apoiem suas decisões de regulamentação sobre "as melhores provas disponíveis" ou sobre "as provas conclusivas sobre o processo de elaboração da regulamentação em seu conjunto" derivados do domínio da regulamentação social (Shapiro, 1988, p.15).

As políticas de regulamentação social são, por sua vez, convincentes do ponto de vista político e, contrariamente às numerosas políticas de redistribuição passadas, (potencialmente) geradoras de eficácia (Majone, 1993). Assim, é cada vez mais importante compreender como a política de eficácia se distingue da política de redistribuição, objeto tradicional da atenção de especialistas da ciência política. Para analisar a política de eficácia, pode-se ter como base um estudo comparativo, realizado por Dennis Mueller, que opera com os postulados sobre a tomada de decisão majoritária e a decisão por unanimidade, bem como a distinção estabelecida por George Tsebelis entre instituições eficazes e instituições de redistribuição (Mueller, 1989, p.96-111; Tsebelis, 1990, p.104-18).

Afirma-se que uma instituição é eficaz quando ela melhora, numa comparação com o *status quo*, a situação de todos (ou quase todos) os indivíduos ou grupos de uma dada sociedade. O exemplo dado por Tsebelis é o de uma instituição que resolve os problemas de coordenação ou os dilemas de prisioneiro, mas o exemplo que tem mais importância para nossa análise é aquele da regra da unanimidade. Essa regra é eficaz porque ela garante que o resultado das decisões coletivas seja uma posição eficaz no sentido paretiano: segundo a regra da unanimidade, toda pessoa que venha a sofrer uma determinada decisão coletiva pode a ela se opor.

As instituições de redistribuição melhoram a situação de um grupo da sociedade às expensas de outro. O exemplo mais evidente é o da regra da maioria. Seus partidários consideram as escolhas necessariamente conflitivas, inviabilizando assim escolhas mutuamente vantajosas. Um caso típico dessa situação são as questões relacionadas à distribuição ou aos direitos da propriedade. Os partidários da regra majoritária postulam que as escolhas que se apresentam a uma comu-

nidade são unidimensionais e mutuamente exclusivas, de modo que nenhuma solução de compromisso é passível de consideração (Buchanan & Tullock, 1962, p.235).

Inversamente, “o mecanismo político implícito na regra de unanimidade é um processo de discussão, de compromisso e de revisão, até que se chegue a uma formulação em que todos lucram. Mas também que se chegue ao fim desse processo em um tempo razoável, de modo que os custos de transação da tomada de decisão não se tornem proibitivos” (Mueller, 1989, p.102).

A comparação entre instituição eficaz e instituição de redistribuição mostra, claramente, a importância crucial da deliberação pública para a política de eficácia. A discussão e a persuasão são necessárias para descobrir as possibilidades de ganho coletivo e para obter apoio em favor dos meios mais eficazes de explorar essas possibilidades. A regra da unanimidade representa, evidentemente, nada mais que um modelo idealizado. Com exceção, talvez, das comunidades pequenas, esse modelo decisório conduz a custos de transação proibitivos. Mesmo Buchanan e Tullock, partidários mais entusiastas dessa regra, reconhecem que o custo de tempo de decisão pode ser bastante elevado, descartando assim a regra absoluta da unanimidade como possibilidade prática. Antes deles, Knut Wicksell (1896) dispunha-se a aceitar uma quase unanimidade ou uma fração elevada (de ordem de 75%) como solução de substituição. Como Wicksell, Buchanan e Tullock – de modo mais abstrato (1962) – tentaram preservar certas vantagens da unanimidade na escolha de uma regra de “não-unanimidade” ótima. Entretanto, essa não é a única escolha possível. Em relação à deliberação sobre questões de decisão pública, certas instituições não majoritárias, como os tribunais e as autoridades administrativas independentes, preenchem as funções comparáveis àquelas da regra da unanimidade.

Deliberação e instituições não-majoritárias

Por definição, as instituições não-majoritárias não são diretamente responsáveis perante o povo por intermédio de eleições ou outros mecanismos políticos. A democracia populista (Dahl, 1956) sempre desconfia de semelhantes instituições, em razão, justamente, de sua independência em relação às eleições ou à supervisão direta dos responsáveis eleitos. Mesmo a legitimidade da Corte Suprema dos Estados Unidos pode ser contestada por essa razão (Freedman, 1978), e

preocupações idênticas refrearam o desenvolvimento da revisão judicial (*judicial review*) na Europa (Volcansek, 1992). Ao mesmo tempo, entretanto, os tribunais, os tribunais administrativos, as autoridades administrativas independentes, as comissões de pesquisa, os bancos centrais independentes e outras instituições não-majoritárias representam um papel essencial nas sociedades democráticas. Na prática, sempre se admitiu que para realizar diferentes objetivos é preciso se apoiar mais em qualidades tais como a competência, o profissionalismo, a independência, a continuidade, e menos sobre a responsabilidade política direta.

Essa concepção de bom senso encontra apoio em diferentes correntes de pensamento político, em particular nos Estados Unidos. Uma das contribuições mais importantes de Madison no *Federalista* é o argumento segundo o qual os meios majoritários não podem ser suficientes para criar instituições governamentais capazes de conduzir políticas coerentes no interesse de todos. Segundo Madison, um certo isolamento do governo em relação às mudanças episódicas da opinião pública é um abrigo importante para evitar o domínio das facções (isto é, a usurpação do governo pelos grupos poderosos privados) e as ameaças, que representam as facções na crença republicana da democracia deliberativa. Na mesma tradição progressista, as figuras de Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson atribuem uma grande importância ao isolamento do governo, em relação à política partidária de curto prazo, e aos interesses eleitorais, como um meio de garantir a eficácia e a honestidade na gestão dos recursos públicos (Hofstadter, 1955).

Enfim, os ideólogos do *New Deal* defenderam a independência das comissões de regulamentação, necessária, segundo eles, à aquisição e ao exercício da competência que constitui a razão de ser dessas instituições. As comissões de regulamentação tornaram-se instrumentos importantes de administração na área industrial, porque o Congresso e os tribunais foram reconhecidos como incapazes de satisfazer "o grande imperativo funcional" da especialização. Segundo os termos de Merle Fainsod, as autoridades de regulamentação "se impunham porque ofereciam a possibilidade de atender um certo nível de competência no tratamento de problemas particulares, gozavam de uma independência relativa em relação às exigências da política partidária, no decorrer de sua deliberação, além da rapidez de suas decisões" (Fainsod, 1940, p.313).

A regulamentação realizada por autoridades independentes, encarregadas de compensar as deficiências do mercado, não é mais um fenômeno puramente americano. Depois dos anos 70, também na Eu-

ropa, as autoridades independentes se tornaram um componente importante da administração pública (Majone, 1991, 1993). As explicações funcionais do desenvolvimento das autoridades independentes, dadas pelos pesquisadores europeus, recorrem aos argumentos dos autores americanos mais antigos. Assim, alguns afirmam que as autoridades são justificadas pela necessidade de uma certa competência no domínio de uma grande complexidade ou de alta tecnicidade. Outros sustentam que uma estrutura de autoridade pode encorajar a participação do público, uma vez que as consultas por meio das audiências públicas são geralmente recusadas nos gabinetes ministeriais. Outros, ainda, consideram útil a separação das autoridades e do governo, porque ela libera a administração governamental da política partidária e da influência dos partidos políticos. Alega-se, também, que as autoridades, em razão de sua independência, asseguram uma grande continuidade e estabilidade em detrimento dos gabinetes, porque estão ao abrigo das derrotas eleitorais. As autoridades poderiam, desse modo, proteger os cidadãos da arrogância e da inércia burocráticas, além de cristalizar a atenção do público sobre questões controversas, contribuindo para enriquecer o debate público (Baldwin & McCrudden, 1987, p.4-9; Teitgen-Colly, 1988, p.37-47; Guédon, 1991, p.16-27).

Esses argumentos refletem os temas característicos da política de eficácia. Retoma-se, assim, uma avaliação da inadequação entre os meios institucionais existentes e a complexidade crescente dos problemas. Do mesmo modo, os administradores aparecem como os defensores do interesse público, e não como pessoas encarregadas de fazer a soma das preferências dos grupos, ou como prisioneiros dos grupos dominantes. Nesse aspecto, encontramos uma concepção de deliberação como método que permite determinar os verdadeiros valores coletivos, e de escolher os melhores meios de aplicar esses valores. A referência à participação do público e à proteção dos cidadãos contra a arrogância burocrática e a ocultação dos problemas demonstra que a democracia não está em questão. De fato, entre os partidários do modelo de uma autoridade deliberativa – que combina discurso ético e competência técnica para alcançar decisões políticas justas em seu conteúdo e legítimas do ponto de vista político –, muitos reconhecem que as instituições não-majoritárias devem ser submetidas a averiguações democráticas rigorosas. Desse modo, observa M. Shapiro:

Todos os grupos de interesses devem ter um acesso o mais igual possível junto aos deliberantes. A eles devem ser dadas as atas públicas das deli-

berações. Os deliberantes devem fornecer ao público uma explicação razoável da sua decisão. Na sua indagação sobre os valores, os administradores devem considerar como essenciais os valores incluídos nos estatutos pela legislatura eleita democraticamente. Os tribunais procederão à revisão judicial das decisões administrativas, a fim de garantir que elas estejam de acordo com os valores e os objetivos da legislatura. (1988, p.34)

Recapitulando: a deliberação em matéria de decisões públicas tem importância, sobretudo, quando as questões submetidas à discussão referem-se mais à eficácia do que à redistribuição pura e simples. As decisões públicas tomadas de modo unânime representam o contexto institucional ideal da deliberação pública. Em geral, esse modelo é irrealizável em virtude dos custos elevados que ele acarreta, mas em certas áreas importantes da tomada de decisão política, a autoridade independente, submissa às exigências de procedimento e de conteúdo rigorosas, pode ser considerada uma solução alternativa aceitável. Analisaremos, em seguida, dois modos característicos em que as idéias e os argumentos influenciam as decisões políticas.

Os argumentos da exeqüibilidade

De acordo com Michael Polanyi, a existência de tarefas sociais que parecem desejáveis e exeqüíveis, mas que na realidade são impossíveis de ser realizadas, está na origem do grande número de conflitos na história moderna. Todas as batalhas pela reforma social deram-se nesse terreno, isto é, com os conservadores superestimando e os progressistas subestimando os limites do possível em matéria de políticas públicas (Polanyi, 1951, p.169). Isso explica por que os debates sobre a exeqüibilidade de diversas políticas propostas ocupa um lugar essencial no processo de deliberação (Majone, 1989).

O conhecimento teórico encontra a sua melhor expressão sob a forma de constrangimentos ou de condições limitativas, sendo verdadeiro que toda teoria exprime um tipo qualquer de regularidade de invariância e, assim, impõe limites à descoberta de fenômenos observáveis. A realidade, assinalava Einstein, reduz a riqueza das possibilidades lógicas: a ciência tenta descobrir essas restrições. As leis científicas “não afirmam que qualquer coisa existe ou realiza-se: elas a negam. Elas insistem na inexistência de certas coisas ou de certos estados de coisa, expulsando ou proibindo essas coisas ou estados de coisas: elas eliminam a possibilidade dessa ocorrência” (Popper, 1968,

p.69). Essa concepção da teoria como restrição é importante, se se quer compreender como o conhecimento teórico pode ser aplicado aos problemas práticos. Tomemos o caso da aplicação do conhecimento científico pela tecnologia. As teorias científicas não dizem aos engenheiros como conseguir os objetivos exatos. Pelo contrário, elas mostram por que os objetivos aparentemente convenientes são, na realidade, impossíveis de ser realizados. Como exemplo, pode-se tomar a impossibilidade de construir motores 100% eficazes, ou de eliminar completamente seu desgaste. Em princípio, nas ciências sociais, as teorias podem e devem ser utilizadas da mesma maneira. Mesmo não sendo o resultado de experiências dirigidas com atenção, o conhecimento social codifica, freqüentemente, uma grande parte da experiência prática na qual se tentou realizar alguma coisa, de diversas maneiras, mas que redundou em fracasso. Nosso conhecimento das burocracias e de outras organizações sociais remete, fundamentalmente, para essa ordem de problema (Downs, 1967; Wilson, 1989).

Entretanto, uma diferença importante entre restrições sociais e restrições físicas são, em geral, as conseqüências da violação das primeiras, de não se tornarem imediatamente aparentes, como no caso das impossibilidades físicas. Por essa razão, do ponto de vista político, é difícil resistir à tentação de ignorar as restrições econômicas ou institucionais. A limitação do aluguel é um exemplo clássico. Ainda que o objetivo dessa limitação seja o de proteger o consumidor dos aumentos astronômicos que acompanham uma crise de locação, seu efeito, a longo prazo, é o desencorajamento de realização de novas construções para a locação e iniciativas destinadas à conservação do patrimônio existente, estimulando, assim, o abandono de antigas unidades de habitação ou a sua conversão para uso comercial, o que permite contornar a lei.

Essas conseqüências passam a ser reconhecidas depois de certo tempo. Um certo número de cidades que haviam renunciado à limitação do aluguel na década de 1950 começou a introduzir essa medida como reação à inflação dos anos 70. Os argumentos fundados sobre as conseqüências negativas da limitação do aluguel alcançaram um sucesso crescente no decorrer dos anos 80, com a generalização da preferência por políticas mais eficazes.

Para compreender o papel dos argumentos de exequibilidade na deliberação, é importante caracterizar as restrições objetivas e as restrições auto-impostas (Majone, 1989, p.82-4). As restrições objetivas, tais como os limites físicos ou tecnológicos, independem de nossos objetivos ou de nossos valores. Nós não as escolhemos, elas nos são

impostas. Mas, entre os limites mais importantes encontrados pela tomada de decisão política, muitos não são impostos pelo mundo exterior: são impostos por nós mesmos, em virtude de uma escolha deliberada ou de um dado engajamento. Entretanto, uma vez aceitos, esses engajamentos reduzem o leque de escolhas disponíveis, precisamente da mesma maneira que as restrições objetivas de natureza física, técnica etc. O poder de se limitar a si mesmo, por exemplo, é uma das táticas mais importantes da negociação. O negociador que se engaja, irrevogavelmente, em perseguir uma certa linha de ação e que comunica, com sucesso, sua decisão à outra parte, modificou, de maneira irreversível, a situação objetiva em que a negociação se desenrola (Schelling, 1963).

Como indica a classificação parcial seguinte, a variedade de restrições auto-impostas é muito grande:

- Restrições adotadas intencionalmente, com uma duração limitada, ou aceitas “até nova ordem” (por exemplo, os compromissos contratuais, as regras do jogo, as promessas, as definições ou as interpretações convencionais de certos termos de um documento, os procedimentos e protocolos administrativos, os compromissos estratégicos que se adotam ao longo de negociações contínuas).
- Restrições consideradas indispensáveis para o êxito de certos objetivos de política (por exemplo, as restrições em matéria de distribuição, as regras de reciprocidade, os “procedimentos normais”, a coerência, os precedentes, o respeito de outros *decision-makers* políticos).
- Restrições aceitas implicitamente, mas cuja existência não é reconhecida, quando contestadas ou violadas (por exemplo, as normas culturais, as regras de etiqueta, as normas profissionais, os acordos tácitos).

Uma terceira distinção importante opõe restrições de curto e de longo prazos. De curto prazo citamos a tecnologia, as instituições, os meios administrativos, os recursos financeiros e de muito curto prazo, mesmo as despesas internas e a mão-de-obra devem ser consideradas como dados.

Todavia, com o tempo, os limites tecnológicos e os obstáculos institucionais podem ser eliminados, as leis alteradas, outros meios passam a estar disponíveis e novos saberes conquistados. Em geral, isso tem um preço. A dimensão temporal é importante porque os fatores que se poderiam negligenciar, a curto prazo, podem se tornar restritivos a longo prazo. Assim, a necessidade de manter relações de cooperação

continuadas entre os atores de uma política reduz o leque de comportamentos aceitáveis, o que não é o caso quando um acordo só é necessário uma única vez, ou quando é a propósito de uma única questão.

Em razão da variedade das restrições potenciais, a busca de ganhos coletivos exige que se tenham em comum certas crenças sobre os limites do possível em matéria de políticas públicas. A argumentação e a persuasão jogam um papel essencial na identificação das restrições, na avaliação de conteúdo das diferentes estratégias de execução de uma política e na estimativa de custo e benefício que resulta da flexibilidade das restrições não rigorosamente fixas. O conjunto de restrições, assim como os objetivos auto-impostos sobre os quais um acordo é realizado fornecem as regras do jogo decisional. Entretanto, essas regras não são, jamais, inteiramente conhecidas quando o jogo começa. Explico: é impossível, no momento em que uma política é definida, conhecer todos os seus fatores limitativos pertinentes, bem como é difícil adivinhar quais restrições, entre as que se postulam, serão efetivamente operantes.

No momento em que essa política passa do estágio da decisão àquele da implementação, as restrições escondidas aparecem e passam a comandar as mudanças mais profundas. Esse mecanismo iterativo de descoberta das restrições e a definição dos objetivos ou das estratégias constituem a essência da implementação de uma decisão política.

A incerteza, que cerca o processo de execução, conduz a um conceito de decisão pública como um contrato indefinido entre atores (*incomplete contract*) (Milgrom & Roberts, 1992). Como afirmaram Garret & Weingast (1991), assim como Goldstein & Keohane (1993), as idéias podem fornecer as soluções de problemas ligados à indefinição do contrato: quando um acordo é suscetível à indefinição, é indispensável a existência de crenças comuns referentes ao espírito desse acordo para se alcançar a cooperação. Tomemos, por exemplo, um problema que consiste em distinguir as restrições reais e os obstáculos fictícios ou pseudo-restrições, erigidos pela inércia mental ou institucional, pela aversão ao risco, pela falta de imaginação ou pelo pano de fundo ideológico destinado a proteger os direitos adquiridos. Esse problema se apresenta, até mesmo, diante da suposição de que todos os atores são de boa-fé. De fato, só é possível saber se uma restrição é realmente operante no âmbito de um determinado problema quando este é solucionado. Mesmo quando, *a priori*, existem razões para pensar que uma restrição será inoperante, é imprudência negligenciá-la, uma vez que ela pode se tornar operante caso se alterem certos dados e parâmetros do problema.

Todos os problemas suscitados pelos contratos indefinidos podem ser resolvidos somente com a condição de se ter uma comunidade de crenças que possibilite encontrar uma solução vantajosa para todos.

A importância das idéias não reside apenas na identificação e na classificação das restrições que pesam sobre uma decisão pública, mas, igualmente, em fazer recuar os limites do possível em matéria de decisão pública.

As políticas aplicáveis, no limite de determinadas restrições, e mesmo as próprias restrições dependem dos limites do conhecimento que possui o povo e da relação que une os valores aceitos por ele à prática consentida. As restrições políticas que pesam sobre uma decisão somente podem ser abrandadas se a opinião pública estiver preparada para aceitar um novo pensamento, novos símbolos e uma concepção nova e abrangente de interesse público (Heller, 1967, p.27).

A contribuição de Keynes, no debate público sobre o problema da economia de guerra nos anos 30, é um exemplo excelente. Um biógrafo de Keynes afirmou que este atacou os problemas da economia de guerra em duas frentes: a maximização do possível no limite dos constrangimentos existentes e no abrandamento daquele próprio limite (Moggridge, 1976, p.116). Os argumentos de Keynes criaram um clima de opinião que convenceu as autoridades da compatibilidade entre guerra e capital barato. Com o intuito de tornar compreensível o raciocínio subjacente em seu plano, e de encontrar uma maneira de torná-lo aceitável para o grande número, Keynes se lança numa campanha maciça de educação e de persuasão. Depois de algumas modificações, as proposições de Keynes encontram adesão geral e fornecem o fundamento da política pública financeira britânica em tempo de guerra.

As justificações racionais *ex-post*

Os argumentos servem, também, para justificar as decisões políticas já tomadas. Quando os argumentos se reportam às considerações diferentes daquelas que produziram a decisão, eles são geralmente rejeitados, uma vez que se vêem neles apenas tentativas de "justificação racional *ex-post*".

Pretendemos demonstrar que essa crítica, mesmo se justa em determinados casos, passa longe de aspectos importantes do mecanismo pelo qual as idéias influenciam uma política.

Em contextos diferentes, a utilização frequente de argumentos posteriores à tomada de decisão indica que tais argumentos podem

cumprir funções sociais importantes, que vão além da simples "justificação racional *ex-post*" a posições determinadas pelas razões políticas ou burocráticas. Tomamos o caso do juiz que não saberia justificar uma decisão embaraçosa, se se decidisse sobre uma matéria, fundamentando-se em sua noção subjetiva de equidade e em sua intuição de que uma determinada decisão será justa se for submetida a considerações dessa ordem. Assim, o juiz formula seu veredito segundo as categorias objetivas da argumentação jurídica, e todos os desenvolvimentos posteriores da matéria (por exemplo, um recurso de apelação) apoiar-se-ão no veredito público e não no processo efetivo que levou o juiz a tomar sua decisão. Na realidade, a maioria dos sistemas jurídicos permite que o veredito que menciona os motivos que levaram a tal decisão a suceda em vez de precedê-la. Por outro lado, diferentes juízes podem estar de acordo sobre uma decisão mas não sobre a melhor forma de justificá-la: no sistema americano eles terão a possibilidade de apresentar suas posições em argumentações separadas.

Tais regras de procedimento devem parecer absurdas a qualquer um que supõe ser um veredito uma descrição fiel do processo de decisão seguido pelo juiz, para chegar a uma conclusão. Entretanto, se se considerar o veredito como a relação de procedimentos justificativos empregados pelo juiz, torna-se, de fato, compreensível que o recurso das considerações jurídicas e lógicas não pode representar nenhum papel no processo de decisão real (Wasserstrom, 1961). De fato, a opinião de um juiz não é premissa de um silogismo que teria um veredito por conclusão. Pelo contrário, ela é um meio de exercer um controle racional sobre as conclusões, que podem estar inspiradas por considerações extrajurídicas, e facilitar a comunicação entre os participantes no mecanismo de justiça.

As relações científicas representam um papel comparável àquele da opinião do juiz, facilitando a comunicação no seio da comunidade científica. Segundo um eminente físico e filósofo das ciências, as relações científicas "não são diários íntimos que nos diriam o que se passou num determinado dia, num determinado laboratório. Pelo contrário, elas nos dão uma versão cuidadosamente criada desses acontecimentos e nos informam o que deverá ocorrer, caso procuremos repetir, nas condições prescritas, a mesma experiência" (Ziman, 1968, p.35). O pesquisador, na comunicação que ele dirige a seus colegas, não expõe, simplesmente, o que se passou quando certas operações foram concluídas: pelo contrário, ele deseja convencê-los de que os resultados são verossímeis e interessantes e que merecem ser examinados mais a fundo.

Nosso terceiro exemplo é sobre um episódio bem conhecido da história da difusão das idéias econômicas. Denominamos keynesianismo a política conduzida pelo presidente Franklin D. Roosevelt, que consistia no crescimento das despesas do Estado para reduzir o desemprego e sair da crise. Contudo, Roosevelt não precisou aprender com Keynes a noção de despesas públicas. A idéia de que a influência do economista britânico está na origem da política do *New Deal* começou a se espalhar muito cedo, mas não passou de uma lenda (Winch, 1969).

As teorias de Keynes forneceram uma justificativa racional ao que Roosevelt fazia muito bem sem elas. As respostas que essas teorias produziram sobre as causas do desemprego de longa duração e as razões de eficácia das despesas públicas não foram as condições prévias necessárias à política financeira expansionista conduzida por Roosevelt. Reconhecendo que essas respostas tornaram-se, durante várias décadas, dominantes no pensamento de economistas e políticos, elas contribuíram também para tornar a política financeira expansionista o núcleo da política econômica liberal. Segundo a palavra de um antigo conselheiro econômico de Nixon, "sem Keynes e, sobretudo, sem a interpretação de Keynes feita por seus sucessores, a política financeira expansionista poderia ter permanecido uma medida de urgência pontual em vez de tornar-se um modo de vida" (Stein, 1984, p.39).

Esses exemplos revelam três funções principais de argumentos posteriores às decisões. Primeiramente, eles servem para *justificar racionalmente ex-post* uma política no sentido de fornecer um fundamento conceitual a um conjunto de decisões que, na sua ausência, seria diversificado e desarticulado. Aqueles que elaboram uma política o fazem, freqüentemente, cedendo a pressões de acontecimentos exteriores ou à força de suas convicções pessoais. Em casos semelhantes, temos a necessidade de argumentos depois que a decisão é tomada, com a finalidade de explicar, de demonstrar que ela se inscreve no quadro da política em vigor, bem como de ampliar os consensos, de descobrir novas conseqüências e de antecipar as críticas ou a elas responder. Ou, ainda, por mais que uma política tenha uma curta duração, é preciso renovar, permanentemente, seu apoio político, isto é, a necessidade constante de novos argumentos para conferir aos elementos dessa política a maior coerência interna possível, e para adaptá-la, o mais estritamente possível, a um meio verdadeiramente variável.

Em segundo lugar, os argumentos posteriores às decisões servem para *institucionalizar as idéias*. A observação de Herbert Stein sobre a importância das idéias de Keynes para fazer da política financeira "um

modo de vida" resume a essência desse mecanismo. De modo similar, Garret & Weingast (1991) mostraram a importância da idéia do "reconhecimento mútuo", já presente no Tratado de Roma quando da criação da Comunidade Econômica Européia, institucionalizada graças à jurisprudência da Corte Européia de Justiça e de vários documentos da Comissão Européia. Dessa forma, a idéia teve uma forte influência sobre a elaboração e a aplicação do programa visando o mercado interno. É importante assinalar a natureza dialética que se estabelece entre uma decisão pública e as idéias institucionalizadas (ou meta-decisão). Em vez de revelar novas possibilidades, as idéias semelhantes codificam uma prática inicial; ao mesmo tempo, todavia, elas servem para justificar racionalmente, para avaliar e transformar essa mesma prática. E, conseqüentemente, nossa compreensão do modo pelo qual uma política é elaborada não pode ser separada das idéias e teorias institucionalizadas pelas quais esta política, por sua vez, é conduzida e avaliada (Majone, 1989, p.146-9).

A terceira função dos argumentos posteriores às decisões, talvez a mais importante, é a de *transformar uma parte isolada em jogo de partes múltiplas*, facilitando a comunicação e o controle. É apenas o veredito do juiz, e não sua decisão enquanto tal, que permite às partes interessadas fazer novos lances, como, por exemplo, apelar dessa decisão. É importante recordar que, nesse caso, como em outros procedimentos jurídicos, tais como a revisão judicial, trata-se de saber quais as razões que se podem salientar, mesmo sendo estas inteiramente *post hoc*. Isso demonstra que a exigência de justificação racional não tem por objetivo melhorar a qualidade da decisão dada, mas de facilitar o desenrolar do processo em seu conjunto.

Nossa análise precedente da revisão judicial das decisões das autoridades reguladoras se aplica ainda aqui. A exigência que os administradores dão às razões em suas decisões (como determina o Ato de Procedimento Administrativo nos Estados Unidos ou na Europa, o artigo 190 do Tratado de Roma) remete a um parecer o qual deve conter não apenas razões, mas também os estatutos ou artigos de tratados sobre os quais essas razões se apóiam. Assim, a exigência de justificação racional abre o caminho a um diálogo entre as interpretações rivais da lei, produzidas pelos tribunais e pelas autoridades administrativas. Além disso, a participação do público e a deliberação em matéria de decisões públicas somente é possível porque os administradores devem dar as razões de suas decisões.

A teoria dos jogos demonstrou a importância da transformação de uma parte única em jogo iterativo. Numa situação do tipo "dilema

do prisioneiro", a repetição autoriza estratégias mais complicadas em detrimento da simples alternativa "cooperar" ou "renunciar". Quando o jogo se repete, aparecem modelos de cooperação que serão muito pouco prováveis nos quadros de uma parte isolada. A exigência de justificação racional transforma uma situação do tipo "parte única" em jogo iterativo ou seqüencial. Esta é a razão pela qual uma instituição eficaz é destinada a facilitar a cooperação entre os atores de uma política.

A renovação do governo pela discussão?

A deliberação é tão essencial aos meios políticos democráticos que se pode definir democracia como um sistema de governo pela discussão. Os partidos políticos, o eleitorado, a legislatura, o executivo, os tribunais, a mídia, os grupos de interesse e os especialistas independentes estão todos engajados num processo de debate e de persuasão recíprocos. Esse processo, tal como o descreveram os teóricos liberais John Stuart Mill e Walter Bagehot para *sir* Lindsay e Ernest Baker, começa pela definição de preocupações gerais e culmina em decisões concretas. Cada etapa da deliberação tem a sua própria função e seu próprio órgão. Os partidos identificam as questões e elaboram seu programa; o eleitorado examina as questões e os candidatos e exprime uma maioria em favor de um dos programas; a maioria legislativa traz o programa em leis, num debate permanente com a oposição. Enfim, a discussão atinge o nível executivo e os ministros para tomar a forma de políticas específicas. Cada uma das etapas e cada um dos órgãos de deliberação pública são independentes, mas dentro de certos limites, uma vez que são parte de um processo complexo.

Os teóricos liberais compreenderam que se a discussão não for regulamentada cederá facilmente às querelas incessantes e mesmo à violência. Um corpo deliberativo desprovido de organização pode ser vítima de diferentes formas de desordem, como o obstrucionismo. Para evitar ou mesmo reduzir esse perigo, a deliberação pública foi cuidadosamente institucionalizada por todas as democracias modernas. Os códigos de procedimento parlamentar, eleitoral, administrativo e jurídico atuais são fruto de séculos de experiência durante os quais os homens puderam se defrontar com o problema concreto da deliberação pública. O objetivo geral desses procedimentos é garantir que as numerosas opiniões serão entendidas sem comprometer a necessidade de chegar a uma conclusão. Sua importância é tal que a história do

governo democrático pode ser assimilada àquela dos diversos procedimentos elaborados para institucionalizar e regulamentar a deliberação pública.

Entretanto, ainda faltam procedimentos e normas de argumentação apropriados, quando, nos lugares tradicionais de deliberação pública, as regras do debate são transformadas em instituições duradoras, em novos espaços de debate, como os regulamentos sobre o meio ambiente e a saúde ou a gestão de riscos. Isso é devido à complexidade inerente dessas questões, mas também ao fato de que o debate trazido por esses temas é cada vez mais transnacional e, portanto, sua institucionalização requer a criação de regulamentos e meios administrativos supranacionais. A dificuldade dessa tarefa é ilustrada pela oposição dos Estados membros da Comunidade Européia à idéia de autoridades reguladoras européias. Nesse caso preciso, a resistência tradicional à quebra do poder dos Estados pela intermediação das atribuições de poder regulamentar dessas instituições não majoritárias é reforçada pela crença de perda da soberania nacional.

Mesmo em nível nacional, temos negligenciado demais a necessidade de remodelar as instituições de deliberação pública, de modo a adaptá-las à complexidade crescente dos problemas apresentados nas decisões públicas. De fato, até a presente data, a idéia mesma de governo pela discussão parece desesperadamente ultrapassada.

Nossa intenção era demonstrar que a atração atual pela deliberação em questões de decisão pública está estreitamente ligada à redescoberta da eficácia e dos limites do possível no âmbito das políticas públicas, como temas principais do discurso político. Compreendemos, agora, que a insistência dos teóricos liberais na importância da deliberação repousa sobre a distinção entre políticas eficazes e políticas de redistribuição, distinção que, em geral, permanece implícita. Como assinalou Dennis Mueller, uma das intuições importantes de Knut Wicksell foi a de reconhecer, explicitamente, a distinção entre decisões de atribuição e de redistribuição, bem como a necessidade de tratá-las por meio de diferentes mecanismos de decisão coletiva. A indiferença pelas questões de distribuição nos regulamentos econômicos e sociais não implica que essas questões sejam irrelevantes, mas somente que as políticas destinadas a compensar as deficiências do mercado são instrumentos mesquinhos de redistribuição. Paradoxalmente, a insistência passada sobre a equidade em detrimento da eficácia acabou agravando a situação das pessoas mais desfavorecidas. Para evitar, no futuro, conseqüências ainda mais indesejáveis, é importante sublinhar que a política tem como preocupação a eficácia tanto quanto a

redistribuição, e que os dois grupos de questões deverão ser tratados por intermédio de mecanismos de elaboração política distintos.

Referências bibliográficas

- BALDWIN, R., McCRUDDEN, C. *Regulation and Public Law*. London: Weindenfeld and Nicholson, 1987.
- BARRY, B. *Political Argument*. London: Routledge and Kegan Paul, 1965.
- BENTLEY, A. F. *The Process of Government* (1908). Cambridge: Belkanap Press, 1967.
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- DAHL, R. A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown, 1967.
- FAINSOD, M. Some reflections on the nature of the regulatory process. In: FRIEDRICH, C. F., MASON, E. S. (Org.) *Public policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1940.
- FREEDMAN, J. O. *Crisis and legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- GARRET, G., WEINGAST, B. R. *Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC's Internal Market*. Berkeley: Center for German and European Studies, University of California at Berkeley, 1991. (Working Paper, 1, 2).
- GEIGER, T. *Welfare and Efficiency*. Washington, DC: NPA Committee on Changing International Realities, 1978.
- GOLDSTEIN, T., KEOHANE, R. O. *Ideas and Foreign Policy: an Analytical Framework*. Cambridge: Department of Government, Harvard, 1993. (Mimeogr.).
- GUÉDON, M. J. *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: LGDJ, 1991.
- HALL, P. A. (Org.) *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HELLER, W. W. *New Dimensions of Political Economy*. New York: W. W. Norton, 1967.
- HOFSTADTER, R. *The Age of Reform*. New York: Vintage Books, 1955.
- KALT, J. P., ZUPAN, M. A. Capture and ideology in the economic theory of politics. *American Economic Review*, 1984.
- LINDBLON, C. E. *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press, 1965.
- McFARLAND, A. S. Interests groups and the policymaking process: sources of countervailing process in America. In: PETRACCA, M. (Org.) *The Politics of Interests*. Boulder: Westview, 1992.
- MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- _____. Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and United States. *Journal of Public Policy*, v.11, n.1, 1991.

- _____. Regulatory federalism in the Europe Community. *Journal of Common Market Studies*, v.31, n.2, 1993.
- MILGROM, P., ROBERTS, J. *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.
- MOGGRIDGE, P. *Keynes*. London: Macmillan, 1976.
- MUELLER, D.C. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- _____. *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- PELTZMAN, S. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity*. Washington: Brookings Institution, 1989.
- POLANYI, M. *The Logic of Liberty*. London: Routledge and Kegan Paul, 1951.
- PÖPPER, K. R. *The Logic of Scientific Discovery*. London: Hutchinson, 1968.
- RIKER, W. H. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Rethinking the Progressive Agenda*. New York: Free Press, 1992.
- SCHELLING, T. C. *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford University Press, 1963.
- SHAPIRO, M. *Who Guards the Guardians?* Athens: University of Georgia Press, 1988.
- STEIN, H. *Presidential Economics*. New York: Simon and Schuster, 1984.
- STIGLER, C. R. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, v.6, n.2, 1971.
- SUNSTEIN, C. R. *After the Rights Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- TEITGEN-COLLY, C. Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution. In: COLLIARD, C. A., TIMSIT, G. (Org.) *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: PUF, 1988.
- TSEBELIS, G. *Nested Games*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1990.
- VOLCANSEK, M. L. Judges, courts, and policy-making in Europe. *West European Politics*, v.15, n.3, 1992.
- WASSERSTROM, R. A. *The Judicial Decision*. Stanford: Stanford University Press, 1961.
- WICKSELL, K. A new principle of taxation (1896). In: MUSGRAVE, R. A., PEACOCK, A. T. (Org.) *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan, 1967.
- WILSON, J. Q. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, 1980.
- _____. *Bureaucracy*. New York: Basic Books, 1989.
- WINCH, D. *Economics and Policy*. London: Hodder and Stoughton, 1969.
- ZIMAN, J. *Public Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, 1968.